

# **POLÍTICA CULTURAL Y REGENERACIÓN URBANA EN LAS CIUDADES DE EUROPA OCCIDENTAL: LECCIONES APRENDIDAS DE LA EXPERIENCIA Y PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO**

**Beatriz García**

*University of Liverpool  
School of Sociology and Social Policy*

**Resumen:** *El presente artículo aborda los usos de la política cultural y de la planificación como herramientas de regeneración urbana en ciudades de Europa Occidental. Tras una breve evaluación de la evolución de la política cultural europea de las últimas décadas, el artículo se centra en los orígenes y el desarrollo del programa Ciudad/Capital Europea de la Cultura y explora la experiencia de ciudades que han logrado un cambio de imagen y una regeneración mediante actividades culturales y eventos especiales. El artículo finaliza con una reflexión sobre la noción de planificación cultural y su potencial como alternativa integrada a la política cultural urbana y ofrece, además, recomendaciones para un mayor desarrollo dentro del contexto del Reino Unido.*

**Palabras clave:** *Política cultural, regeneración, marketing de la ciudad, Ciudad Europea/Capital de Europa, planificación de la ciudad y política urbana.*

**Abstract:** *This paper reviews the uses of cultural policy and planning as tools of urban regeneration in western European cities. Following a brief assessment of the evolution of European cultural policy in recent decades, the paper studies the origins and development of the European City/Capital of Culture programme and explores the experience of cities considered to have succeeded in re-imaging and regenerating themselves through cultural activity and special events. The paper ends with a reflection on the notion of cultural planning and its potential as an integrated alternative to urban cultural policy, and offers recommendations for further development within the UK context.*

**Key words:** *Cultural policy, regeneration, city marketing, European City/Capital of Europe, city planning, urban policy.*

## **INTRODUCCIÓN**

**D**urante los últimos 30 años, los esfuerzos realizados para la transformación de ciudades industriales en economías ba-

sadas en servicios han estado acompañados por un creciente interés en la utilización de la cultura como herramienta para la regeneración urbana. El principio de la

regeneración “impulsada por el arte” fue explorado en ciudades de los Estados Unidos de América durante los años setenta y principios de los ochenta y fue desarrollado a continuación, dentro de un ámbito cultural más amplio, en ciudades europeas como Glasgow, Barcelona o Bilbao, por nombrar unas pocas.

A pesar del uso general de iniciativas culturales como catalizadores para la regeneración urbana, el desarrollo de políticas culturales urbanas como elemento de gobierno de las ciudades ha sido más lento y menos coherente. A menudo esto ha supuesto que los altos niveles de inversiones necesarios para llevar a cabo eventos culturales e infraestructuras importantes no estén enmarcados dentro de una evaluación a largo plazo de legados culturales ni tampoco de estrategias coherentes que busquen obtener una equilibrada distribución de los beneficios, tanto desde el punto de vista social como espacial.

Tras los Juegos de la Commonwealth, celebrados en Manchester en 2002, con Liverpool como Capital Europea de la Cultura 2008 a la vista y con la preparación en marcha de una oferta de Londres como candidata para celebrar los Juegos Olímpicos de 2012, el Reino Unido se encuentra en una posición bastante buena para fortalecer el papel de la política cultural urbana dentro del contexto de los grandes eventos. El desafío para el Reino Unido, al igual que para los demás países europeos, es conseguir el difícil equilibrio entre la dimensión económica, social y cultural de la regeneración urbana impulsada por los eventos.

En un intento por identificar los éxitos clave y los escollos encontrados en las experiencias más recientes, este artículo examina la evolución del debate sobre el papel de la cultura en las ciudades así como el efecto de la progresiva convergencia entre los discursos culturales y económicos de los enfoques europeos de la política cultural urbana. Tras realizar una breve evaluación

de la política cultural europea de las últimas décadas, el artículo estudia los orígenes y el desarrollo del programa Ciudad/Capital Europea de la Cultura y analiza las reivindicaciones de éxitos realizadas por ciudades como Glasgow y Barcelona en lo que se refiere al cambio de imagen y a la regeneración de dichas ciudades, a través de actividades culturales y eventos especiales. El artículo concluye con una reflexión sobre la noción de planificación de la cultura y su potencial como alternativa integrada a la política cultural urbana y extrae, además, lecciones y recomendaciones para un posterior desarrollo dentro del contexto del Reino Unido.

### COMPRENSIÓN DE LAS POLÍTICAS CULTURALES URBANAS

Durante mucho tiempo las grandes ciudades han sido importantes escenarios de producción cultural, forzando la creación de innovación cultural, centros de moda y la creación del “gusto”. En un mundo en el que las grandes ciudades han perdido muchas de sus funciones tradicionales como productoras pero en el cual el imperialismo de gustos y modas cambiantes parece ser cada vez más importante, es posible que este papel tradicional de las grandes ciudades se convierta en parte de la estrategia vital para la supervivencia urbana (Harvey, prólogo a Zukin, 1982, pp. xi-xii)

David Harvey utilizó estas palabras para presentar el gran libro *Loft Living* escrito por Sharon Zukin en 1982. El libro destaca la unión entre el arte y la propiedad inmobiliaria y pone de manifiesto las crecientes contradicciones entre el discurso de otorgamiento de poderes a la cultura, en el que se considera a los artistas y a la diversidad étnica como catalizadores de vibrantes centros urbanos, y el discurso menos obvio de una nueva economía política urbana gestionada por élites de acuerdo con los intereses de especuladores inmobiliarios y de inversores corporativos. Zukin (1982, 1995) ha liderado las conversaciones centradas en las nuevas formas de entender la economía cultural – simbó-

lica- de las ciudades. En este sentido, un avance fundamental durante las últimas décadas del siglo XX ha sido el hecho de que, si bien las ciudades siempre han tenido funciones culturales, la evolución de una economía global y orientada hacia los servicios ha situado a la cultura en el verdadero núcleo del desarrollo urbano y ha sustituido la noción tradicional de la cultura como arte y herencia para pasar a considerarla como un activo económico, un bien con valor de mercado y, como tal, un productor valioso de espacios urbanos de carácter comercial.

Miles et al. (2000) observaron que es preciso tener en cuenta este cambio de concepción y uso de la cultura:

Uno de los desafíos del nuevo siglo es democratizar este proceso (cultural) y dotar de transparencia a la producción de espacios urbanos. Es decir, mirar desde un punto de vista crítico qué es lo que sucede y de qué suposiciones se parte. Después dichas suposiciones... pueden considerarse como productos culturales y abiertos al cambio (Miles et al., 2000, p 4).

Para poder dotar de transparencia al proceso de producción y comercialización de la cultura, las ciudades necesitan desarrollar políticas que reconozcan a quien pertenece la cultura que se está apoyando en un momento determinado y con qué fin.

Sin embargo, la introducción de las políticas culturales ha sido mucho más lenta que la tendencia a comerciar con la cultura urbana. A nivel europeo, hubo que esperar hasta principios de los años 90 para que se suscitase este debate en los círculos académicos. Los primeros en lanzar el debate fueron Bianchini & Parkinson (1993) con la publicación de una colección de ensayos que exploraban una serie de ciudades europeas occidentales y se planteaban el efecto de la política cultural en el contexto de la regeneración urbana. Bianchini (1993, pp. 201 –204) concluye con la identificación de una serie de dilemas que aún

mantienen su relevancia en la actualidad. Entre estos están los “dilemas espaciales” tales como las tensiones entre los centros de las ciudades y la periferia y el riesgo de aburguesamiento, los “dilemas de desarrollo económico”, tales como el incentivo del consumo y de la sobre producción y los “dilemas sobre la financiación de la cultura” que se plantean a la hora de apoyar actividades “efímeras” como eventos y festivales o actividades “permanentes” como las infraestructuras.

Para abordar estos dilemas, Bianchini (1999) se postula a favor de la “planificación cultural” entendida como alternativa tanto a las políticas culturales tradicionales, aún basadas principalmente en definiciones estéticas de la cultura como arte (Bianchini, 1999, p. 41) como a la regeneración impulsada por la política cultural -la cual “tiende a tomar un enfoque sectorial” (Bianchini, 1999, p. 41). Por el contrario, la planificación cultural adopta como base una amplia definición de los recursos culturales y adopta un enfoque más territorial que sectorial. El debate<sup>1</sup> sobre la planificación cultural ha evolucionado en paralelo al debate sobre la política cultural urbana, sin embargo, en parte gracias a su naturaleza más ambiciosa y holística, el primero es más difícil de reconocer en la práctica. Un efecto de esta situación es que el acercamiento a la cultura en el seno de las políticas urbanas tiende a hacerse solamente en términos funcionales que dan prioridad a la pregunta: “qué puede aportar la cultura a la economía” en lugar de permitir el lanzamiento de los avances sociales y culturales y reconocer su valor intrínseco para la regeneración urbana.

El presente artículo aborda la conveniencia de avanzar en el debate y especialmente las prácticas de planificación cultural. En este momento, sin embargo, vale la pena revisar de manera específica la evolución de la política cultural en Europa así como el progresivo desarrollo de las políticas culturales. Esto revela un cambio progresivo hacia prioridades económicas

y la relegación de aspiraciones culturales como un componente relativamente menor dentro de la ecuación.

### **Evolución de la política cultural en Europa: hacia una convergencia de la economía con la cultura**

Desde la década de 1940 hasta la de 1960, el enfoque predominante de la política cultural en Europa definía a la cultura como un arte pre-electrónico (Bianchini, 1999, p. 37) y la actitud predominante entre los políticos y los diseñadores de políticas era "definir la cultura como un terreno totalmente separado y opuesto al terreno de la producción material y de la actividad económica" (Garnham, 1983 citado en Bianchini, 1999, p. 37). Bianchini se refiere a esta área como 'la edad de la reconstrucción' remarcando que se trata de un periodo marcado por los efectos de las dos Guerras Mundiales (Bianchini, 1999, p. 36). El potencial económico de los recursos culturales siguió ignorándose durante las décadas de los setenta y de los ochenta cuando las políticas estaban al servicio de las agendas sociales y políticas en lugar de las económicas (Kong, 2000, p. 386). Estas décadas estuvieron caracterizadas por nuevos movimientos sociales urbanos que impulsaron a los políticos a conceder una mayor autonomía política y cultural a las bases y a utilizar la política cultural como herramienta para fomentar la construcción de la comunidad (Kong, 2000, p. 386). Bianchini (1999, p. 37) define este periodo como la "era de la participación" y marca el principio del uso de la cultura como "parte integral de la política y de las políticas urbanas" (Kong, 2000, p. 387) dotando al centro de las ciudades de un papel principal como "catalizadores de la identidad cívica y de la sociabilidad pública" (Bianchini, 1993, p. 10).

Sin embargo, hacia mediados de los ochenta, el énfasis sobre la política cultural como mecanismo para fomentar el desarrollo de la comunidad y para incentivar la participación social comenzó a ser susti-

tuido por un énfasis sobre el potencial de la política cultural como herramienta para el desarrollo urbano y la regeneración física. Kong (2000) identifica cuatro características principales de lo que ella define como un periodo de "política económica cultural". Entre ellas se incluye una creciente inversión en las infraestructuras necesarias para la producción cultural tales como "estudios...asociaciones de marketing y apoyo, así como la planificación de distritos culturales" (Kong, 2000, p. 387); el lanzamiento de avances emblemáticos en el mundo del arte y eventos de gran calado en el centro de las ciudades "a menudo relacionados con temas de patrimonio, con el fin de fomentar el turismo cultural" (Kong, 2000, p. 387); el resurgimiento de espacios públicos urbanos y, finalmente, un importante crecimiento de la participación pública y privada que "incluye a responsables del desarrollo, bancos, empresas de carácter nacional e internacional" para abordar temas urbanos tales como el suministro cultural a las ciudades (Kong, 2000, p. 387). Bianchini (1999, p. 38) se refiere a este periodo como la "edad del marketing urbano".

La convergencia entre la cultura y la economía en el contexto urbano se ha visto acentuada desde finales de los noventa con la expansión de las técnicas de marketing urbano y su progresiva transformación en estrategias de creación de marcas urbanas. La evolución desde el marketing urbano hasta el enfoque holístico de marcas urbanas ha tenido implicaciones importantes para los usos de la cultura. Si bien la primera se limitaba a la utilización de elementos culturales incluidos en campañas promocionales (véase Ashworth y Voogd, 1995), la segunda implica un "reposicionamiento total de la ciudad así como una creación de espacios" (Ward, 1998 citado en Evans, 2003, p. 420) que "tiene como objetivo reconciliar el ocio, los negocios y las demandas y aspiraciones comunitarias en un entorno competitivo" (Evans, 2003, p. 428). El problema reside en que los nue-

vos enfoques de la política cultural asumen que las aspiraciones comerciales están por encima del ocio y de las demandas de la comunidad. El objetivo de este artículo es precisamente abordar esta cuestión: ¿es la suposición sobre la que se basan las nuevas políticas culturales cierta o no?<sup>2</sup>

Tibbot (2002) argumenta a favor de la creación de marcas urbanas como mecanismo esencial para maximizar el “impacto” de los esfuerzos culturales. En palabras del propio autor:

Para que un proyecto cultural tenga éxito a la hora de impulsar la regeneración es crucial que lo haga como parte de una marca de destino (*destination brand*) holística. Esto significa la promoción no sólo de elementos separados de un destino sino de todos ellos, envolviendo los atractivos individuales y los edificios con las infraestructuras que les rodean para crear una marca de destino unificada y un sentimiento de lugar (*sense of place*). La marca general deberá guiar la planificación a largo plazo así como la operación de destino en términos generales. Sólo esta marca de destino fuerte será capaz de conectar con el corazón y las entrañas del consumidor. Una vez que lo haya conseguido podrá posicionarse en las mentes de los visitantes y empezar realmente a ofrecer cuota de mercado con todos los beneficios económicos que de ello se derivan. Los proyectos culturales ofrecen el “combustible” emocional para las marcas de destino con éxito. Y las marcas culturales pueden ser adaptadas por proyectos de regeneración comercial. Por último, los proyectos culturales correctamente planificados pueden añadir un valor significativo a la regeneración. (Tibbot, 2002, p. 73)

Este aspecto ha sido capitalizado por las autoridades turísticas quienes, en su intento de promocionar y diferenciar a la ciudad, se han convertido, en ocasiones, en el defensor más visible de la cultura de las ciudades. Según Evans (2003, p. 418):

Es con el turismo con quien las expresiones artísticas y de entretenimiento

con marca comparten características comunes puesto que hace tiempo que los centros turísticos y los destinos tienen marcas y paquetes organizados. De hecho, tal y como señala Dean MacCannell, el turismo es el componente cultural de la globalización y el turismo cultural en diversas formas de patrimonio, arte, congresos, rutas. . . se está convirtiendo cada vez más en un fenómeno urbano.

Las agencias de desarrollo económico también marcan las pautas en lo que se refiere a las estrategias culturales urbanas y, en concreto, en el desarrollo de esquemas para apoyar a las llamadas “industrias creativas”, proceso que ha obtenido un gran apoyo por parte del gobierno central en el Reino Unido (véase DCMS, 2001; DTI, 2001).

El predominio de agencias de desarrollo turístico y económico en la defensa de la cultura urbana no hace más que crecer debido al crecimiento de las conexiones globales y a la competencia interurbana. Este proceso ha sido explicado por Scout en su exploración de la economía cultural de las ciudades. (Scott, 2000, p. 2) donde el autor señala que “las ciudades han mostrado una capacidad manifiesta tanto para generar cultura en forma de arte, ideas, estilos y modos de vida, como para producir altos niveles de innovación y crecimiento económico”. Y como tal, las capacidades de generar cultura de las ciudades están siendo aprovechadas con fines productivos (Scott, 2000, p. 14). Castells (1989, 1996) añade que dicho proceso es sorprendente en aquellas capitales y capitales de regiones que se proponen establecer su propia identidad internacional sin depender del centro – nación estado – para competir en el contexto de la economía mundial. De hecho, esto es más notorio en las antiguas ciudades industriales que han necesitado una “agresiva redefinición de las identidades e imágenes de la propia ciudad” (Miles et al., 2000, p. 5) para atraer al sector privado y la inversión turística. La fórmula más deseada es la que permite la reinversión en economías creativas y de conocimiento,

según argumentan Landry (2000) y Florida (2002).

Sin embargo, la pregunta clave sigue siendo: ¿pueden las ciudades competitivas a nivel mundial mantener su carácter local único? Volviendo a la tesis de las marcas urbanas, Scott (2000, p. 9) argumenta que las principales ciudades muestran "identidades individuales bien desarrolladas... enraizadas en el hecho de que las industrias de productos culturales compiten cada vez más... en mercados globales" y necesitan "marcas" competitivas. Sin embargo, los esfuerzos para crear marcas pueden considerarse también como transformaciones artificiales o como "máscaras de carnaval" (Harvey, 1989), utilizadas para distraer la atención de la creciente polarización económica, social y racial en el seno de las ciudades (véase también Kearns y Philo, 1993). Por otro lado, la capacidad de las marcas urbanas para crear un sentimiento de lugar es cuestionable puesto que se basa en la creación de mensajes armónicos que lo abarcan todo, los cuales pueden ser totalmente contradictorios con las distintas y a veces enfrentadas identidades culturales de un determinado entorno urbano. En palabras de Evans (2003, p. 421):

A pesar de su alcance global y su ubicuidad, resulta menos claro ver hasta qué punto los centros urbanos de ocio con marca pueden desarrollar y mantener una identidad y una imagen para una ciudad, por el hecho de crear un parque temático, que de otro modo no tendría ninguna ubicación. Asociar un lugar con un icono cultural es... un intento de dotar a un lugar de un carácter creativo del que se han apropiado organismos cívicos y turísticos en el caso del Glasgow de Mackintosh, de la Barcelona de Gaudí... y ahora del Bilbao del Guggenheim... [Sin embargo, e]l peligro del deterioro de las marcas es... evidente... pues la simple imagen y marca pierden el impacto y la novedad, y se precisa una gama más pluralista de representaciones.

En este contexto, vale la pena volver al tema de la política cultural y sus usos

dentro del gobierno de las ciudades. Esto es así porque, en contraste con el uso frecuente de las referencias culturales en las estrategias de desarrollo económico, la comprensión del proceso económico no es siempre evidente en los discursos de la política cultural. Sin el establecimiento de políticas explícitas que intenten explicar o desvelar la relación entre la cultura y la economía, el enfoque del desarrollo cultural de las ciudades tiende a estar sesgado hacia fines instrumentales de aquellos que son responsables, ya sean líderes urbanos, responsables de la planificación de la ciudad y/u otras agencias especialistas relacionadas. En el proceso, ciertas actividades resultan privilegiadas, mientras que otras son rechazadas y marginalizadas. Por tanto, mientras que la cultura se utiliza para reinventar ciudades como centros de excelencia para el consumo comercial y de turismo, su papel como fuerza crítica que puede cuestionar el status quo se reduce de forma progresiva (véase Bianchini, 1990, pp. 239-240). El problema de esta tendencia es la limitada capacidad de los esfuerzos culturales para abordar temas de inclusión social y de representación multicultural. Esto apunta hacia la necesidad de ampliar el enfoque de la política cultural urbana y de actualizar la retórica al uso dentro de la comunidad cultural y artística para poder hacer frente a los enfoques en continuo cambio de la regeneración económica impulsada por la cultura en el gobierno y en los círculos empresariales. En el siguiente apartado se exploran algunas de las iniciativas más influyentes que están teniendo lugar en Europa para estimular las políticas culturales y la regeneración urbana impulsada por la cultura y se analizan sus logros y limitaciones.

#### REGENERACIÓN IMPULSADA POR LA CULTURA EN EUROPA: DESDE GLASGOW A BARCELONA

En consonancia con los desarrollos de la política cultural esbozados más arriba,



tras varias décadas de focalización en acciones culturales de desarrollo regional en la Unión Europea (UE), se ha producido un cambio hacia iniciativas más localizadas en entornos urbanos, con proyectos como el de Capital Europea de la Cultura, llamado anteriormente Ciudad de la Cultura. Evans (2003, p. 426) sugiere que este proyecto ha actuado como eficaz "Caballo de Troya" mediante el cual las políticas estructurales de ajuste económico y financiación se han canalizado hacia la regeneración impulsada por el arte... superando, en términos generales, a las políticas de desarrollo económico y cultural nacionales e incluso urbanas. Según sus propias palabras, "el uso de la cultura como conducto para la marca del 'Proyecto Europeo' ha añadido emoción a la competencia cultural urbana, si bien celebrando al mismo tiempo una versión oficial del renacimiento urbano europeo" (Evans, 2003, p. 426). Hay quien ha puesto en tela de juicio la capacidad de dicho proyecto para superar las políticas culturales locales (Myerscough, 1994, p. 24). Sin embargo, existen pocas dudas con respecto al efecto que el proyecto ha tenido sobre el aumento de la competitividad de las ciudades y sobre el progreso de los planes de regeneración liderados por la cultura, sobre todo en el contexto del Reino Unido. Así pues, se trata de un proyecto que merece un análisis más detallado.

### **El programa de Ciudad Europea de la Cultura y el modelo de Glasgow**

El programa Ciudad Europea de la Cultura (CEC) fue concebido en 1983 por Melina Mercuri, en ese momento ministra griega de cultura. El objetivo del programa era dotar de una dimensión cultural al trabajo de la Comunidad Europea en un momento en el que no tenía unas atribuciones culturales definidas para la acción cultural y celebrar la cultura europea como medio de acercamiento de las comunidades. Las primeras ciudades en ostentar el título fueron una lista insuperable de centros culturales europeos: Atenas (1985), Florencia (1986), Ámsterdam (1987), Berlín Occi-

dental (1988), París (1989) – y todos ellos celebraron el año como marcador de su ya evidente importancia cultural. Se contemplaba que en 1990 la ciudad anfitriona fuese una ciudad del Reino Unido, así es que en 1986 el gobierno británico celebró, por primera vez en la historia del programa, una competición para decidir qué ciudad británica debería ser nominada. Nueve ciudades –entre las que se encontraban Bath, Bristol, Cambridge, Edimburgo y Liverpool– compitieron con Glasgow la cual recibió la nominación en octubre de 1986.

La elección de Glasgow supuso un cambio radical en la orientación de la CEC que refleja la anteriormente mencionada transición hacia la era del marketing urbano dentro de la política cultural. Glasgow fue la primera ciudad que usó la CEC como catalizador para acelerar la regeneración urbana, lo cual resultó en un ambicioso programa de actividades culturales con un nivel de financiación sin precedentes por parte de las autoridades locales y de patrocinadores privados. Los elementos clave que han inspirado otros centros urbanos y que son considerados como ejemplos pioneros de la política cultural urbana incluyen: el énfasis en el uso de una amplia definición de la cultura, que comprende no sólo el arte sino otros elementos que reflejan la identidad de Glasgow, tales como diseño, ingeniería, arquitectura, construcción naval, religión o deportes; la distribución de actividades no confinadas al centro de la ciudad sino también a otras zonas periféricas, con el fin de alcanzar y estimular la participación de comunidades menos privilegiadas; la inclusión de empresas nacionales insignia así como estrellas internacionales a la vez que se apoya a los nuevos artistas locales y a las organizaciones de base; y la asignación de financiación tanto para actividades contemporáneas como para infraestructuras culturales permanentes.

También se han desarrollado enfoques hacia la regeneración impulsada por la cultura en ciudades como Barcelona y París,

las cuales, como veremos en los siguientes apartados, también vieron el valor de utilizar grandes eventos e infraestructuras distintivas como catalizadores del renacimiento urbano durante las décadas de los ochenta y noventa. En cualquier caso, Glasgow fue capaz de distinguirse y de establecer nuevas tendencias gracias a su dedicación explícita a celebrar la cultura en un sentido amplio y a apoyar las actividades culturales tanto en zonas con grandes carencias como en prestigiosos centros de arte.

A pesar de los logros incuestionables de Glasgow, la experiencia de 1990 sufría ciertas limitaciones importantes, siendo una de las principales la falta de provisión para el sostenimiento de los legados culturales a largo plazo. No se puede negar que 1990 creó unas condiciones para asegurar un importante legado físico mediante la generosa inversión en proyectos de capital (43 millones de libras) lo cual resultó en infraestructuras nuevas o renovadas que todavía funcionan en la actualidad. Entre ellas se incluyen la nueva Sala de Conciertos de Glasgow, las renovadas Galerías McLellan, así como la transformación de antiguos espacios en ruinas en innovadores espacios culturales como el Teleférico (*Tramway*) y los Arcos (*Arches*). Sin embargo, los organizadores del evento no establecieron alianzas ni estructuras de fuerzas de trabajo que pudieran sobrevivir a aquel año y que pudieran aplicarse, en menor escala, fuera de la celebración de un gran evento. La explicación está parcialmente en que la ciudad afrontó 1990 desde una perspectiva económica en vez de desde una perspectiva cultural (véase Booth, 1996). Se utilizó la cultura como instrumento para la regeneración económica sin que estuviera respaldado por una política urbana debidamente desarrollada. Por tanto, las decisiones se tomaron a menudo en función de posibles beneficios empresariales, cobertura mediática y atractivo turístico en lugar de desarrollo de la comunidad y expresión propia<sup>3</sup>. Esto

se refleja en la falta de equilibrio entre el presupuestar para una actividad que va a estar presente durante el año del evento e invertir en las condiciones que permitirían que se produjera una mayor actividad y se distribuyera en años posteriores. En líneas generales, esta situación revela una marcada división entre el apoyo a las actividades de élite y a las de base. Si bien es cierto que existía equilibrio entre la programación de dichas actividades, no fueron igualmente promocionadas ni apoyadas de manera que pudieran sobrevivir más allá de 1990.

Una limitación añadida para el sostenimiento del legado fue la transformación radical de las estructuras de gobierno de la ciudad, la cual entre 1995 y 1996 tuvo que sufrir una reorganización del gobierno local. Dicha reorganización supuso la desaparición del Consejo Regional de Stathclyde, actor clave en 1990, el cual, combinando prioridades y recursos con el Consejo de Distrito de Glasgow, hizo posible el aplaudido equilibrio de provisión cultural para las élites y las base, así como la distribución espacial, tanto central como periférica, que fue tan singular en las celebraciones de Glasgow. Los cambios en el gobierno local provocaron una ruptura de las políticas culturales emergentes nacidas de la experiencia de 1990<sup>4</sup>. En lugar de aprovechar la experiencia, la política cultural de Glasgow tomó una dirección diferente y progresó de modo poco uniforme durante toda la década de los noventa. La ciudad siguió reinventándose a sí misma, tratando de conseguir y organizar una gran variedad de eventos especiales, a veces no relacionados, como parte de la causa de promoción de la ciudad y con el fin de impulsar la regeneración económica. La limitada coherencia de las políticas culturales que subyace a este proceso ha supuesto que, tal y como vaticinaba Booth (1996, p. 26), el proceso haya sido "costoso en lo que a medios y dinero se refiere" y también que a veces se haya producido "una distracción del objetivo principal que



era producir beneficios de progresiva regeneración social, económica y física”.

A pesar de los inconvenientes, Glasgow 1990 cambió la percepción no sólo de la ciudad sino también del programa CEC. Desde entonces, las ciudades nominadas han sido más ambiciosas con sus propuestas, la mayoría de las cuales se han inclinado hacia programas de regeneración urbana. La Comisión Europea ha respondido a las crecientes expectativas mediante la adjudicación de presupuesto –pasando de una media de 120,000€ [80,000£] hasta 1992, a 600,000€ [400,000£] en 1996, y a 3 millones de Euros [2 millones de libras] para apoyar de manera excepcional a nueve ciudades en el año 2000 (CE, 2004; Myerscough, 1994, p. 5). Sin embargo, en líneas generales, el programa CEC revela una serie de debilidades que son el reflejo de muchas de las tensiones aún no resueltas en la política cultural urbana europea.

La raíz del problema de la CEC es la falta de definiciones y directrices claras para la acción. A pesar de los intentos por crear plataformas para compartir el *know-how* (tales como la Red Europea de Ciudades y Meses Culturales) no hay en funcionamiento un mecanismo formal de control. Y como tal, la información disponible sobre las experiencias relacionadas con la CEC confía por entero en la voluntad de las ciudades anfitrionas para producir un informe final. Los informes existentes han sido a menudo elaborados como mecanismos de promoción, con la intención de exaltar el valor del año y de celebrar sus logros, en lugar de actuar como análisis bien fundado de la experiencia en el que se explique el proceso de toma de decisión y se reconozcan las limitaciones o fallos. Los informes globales son escasos, en cualquier caso, y básicamente limitados a la evaluación de los impactos inmediatos, sin un estudio de seguimiento a medio o largo plazo. El efecto resultante es la creación de unos “mitos” virtualmente incuestionables sobre el valor que supone ostentar el título, los cuales disfrazan de algún modo la falta de intentos serios para

aprender lecciones de la experiencia y establecer con éxito modelos reproducibles de regeneración impulsada por la cultura y, lo que es más importante, sostenibles.

### **Enfoques alternativos a la regeneración impulsada por la cultura**

El programa CEC no ha tenido el mismo grado de influencia en todos los países europeos y algo que resulta interesante es que los modelos alternativos sufren limitaciones similares. En Francia, y en concreto en París, la regeneración impulsada por la cultura se ha visto influida por el programa ‘Grand Projets Culturels’ que implica la restauración y el desarrollo de infraestructuras, tales como la Pirámide del Louvre, el Centro Pompidou y la Opera de la Bastille (Bianchini, 1993, p. 16; Evans, 2003, pp. 424–425). En España el caso de Bilbao supone una interesante variación del programa puesto que ha sido pionera en la dotación de una nueva imagen para la ciudad (Evans, 2003, p. 432) mediante la inversión en una infraestructura cultural insignia, el museo Guggenheim en 1997. El objetivo principal de este plan es crear infraestructuras permanentes que sean muy visibles. Sin embargo, al igual que ocurría con el programa CEC, la mayoría de estas infraestructuras han sido esencialmente diseñadas como emblemas de prestigio, lo que ha conseguido, en términos generales, promocionar la imagen de la ciudad y atraer el turismo, pero ignorando las necesidades sociales y culturales de la comunidad local y teniendo un impacto limitado sobre las tasas de empleo y la recuperación económica de la zona a largo plazo (véase Evans, 2003, p. 425; Gómez, 1998).

Barcelona es otro ejemplo interesante de regeneración urbana impulsada por la cultura que ha provocado que a menudo se ensalce el “modelo Barcelona” de planificación urbana, el cual está siendo imitado en todo el mundo. Las características distintivas de este modelo son el uso de eventos importantes como catalizadores del renacimiento de la ciudad –desde la

Exhibición Universal de 1888 hasta los Juegos Olímpicos de 1992 y el Foro de las Culturas de 2004– y un enfoque hacia la regeneración que combina la reestructuración física (carreteras de circunvalación, desarrollo de los muelles) con la representación simbólica (mediante la promoción de la identidad catalana/mediterránea) y que tiene lugar de forma policéntrica, creando múltiples nudos de actividad cultural y empresarial enraizados en comunidades solidamente definidas en cada esquina de la metrópolis.

No obstante, estos elementos aparentemente exitosos deben considerarse dentro de un contexto. El uso agresivo de los mega-eventos como emblemas simbólicos para potenciar el orgullo local y establecer la marca de Barcelona refleja un enfoque de arriba hacia abajo de la representación cultural en el que la identidad local se utiliza como mecanismo de marketing. El resultado ha sido lo que Balibrea (2001, pp. 199-189) describe como una “representación/significado totalmente englobador y coherente de la ciudad hegemonícamente construido... para la opinión de los extranjeros” y que puede llevar a la “alienación y desubicación” de los habitantes de la ciudad. Además, la creación de una ciudad policéntrica no ha evitado, sino que ha acentuado, el riesgo de espacios aburguesados. La ciudad ha creado múltiples centros culturales pero no se permite a las comunidades con ingresos más bajos seguir siendo parte de los mismos. Podría argumentarse que el desarrollo de cada uno de los barrios culturales de moda se produce de forma paralela a la reubicación (desplazamiento hacia las márgenes) de los centros históricos pero que no están de moda.

Al igual que en el caso de Glasgow, las experiencias de París, Bilbao y Barcelona sugieren una falta de integración adecuada entre las políticas económicas y culturales. En la última parte del presente artículo se esbozan las raíces de este problema y las recomendaciones para superarlo.

## LECCIONES PARA EL REINO UNIDO

Durante los últimos 20 años, las autoridades locales de todo el Reino Unido han mostrado una creciente dedicación para encontrar e implementar “modelos” eternamente exitosos de regeneración urbana impulsada por la cultura. Este empeño ha llegado a su punto álgido en los tiempos presentes, tras la muy publicitada competencia para albergar la Capital Europea de la Cultura en 2008, que finalmente ha ganado Liverpool y con Londres trabajando como candidata para celebrar los Juegos Olímpicos de 2012. Se ha utilizado a Bilbao, Barcelona y Glasgow como ejemplos recurrentes de buenas prácticas siendo publicitados a bombo y platillo tanto por un sector de los medios de comunicación como por organismos públicos y empresas privadas. El despliegue publicitario está rodeado de fuertes presiones entre los que toman las decisiones y los responsables culturales para encontrar el modelo de acción perfecto. El presente artículo demuestra que no existen respuestas directas ni modelos perfectos a seguir. Sin embargo, es posible extraer lecciones de experiencias pasadas.

La mayoría de los problemas encontrados en los casos que aquí se revisan están relacionados con los tres dilemas señalados por Bianchini en 1993. El dilema de la “financiación cultural”, entendido como la dificultad para encontrar el perfecto equilibrio entre la inversión temporal y la actividad permanente, es obvio tanto en la regeneración impulsada por los eventos como en la impulsada por las infraestructuras. El dilema supone no tanto una oposición entre la inversión en eventos y la inversión en infraestructuras culturales, sino una reconsideración sobre el modo de enfocar cualquiera de dichas inversiones. La inversión en eventos puede conducir a prácticas sostenibles si el proceso está inmerso en un enfoque coherente de la política cultural. Este ha sido el caso de Barcelona después de los Juegos Olímpicos y podría haberse aprovechado mejor

en Glasgow si la ciudad no hubiese sido privada radicalmente de fondos y no hubiese sufrido los cambios de prioridad que se produjeron tras la reorganización del gobierno local. Por otro lado, la inversión en infraestructuras emblemáticas podría conducir a la creación de lugares caros e infrautilizados, también llamados "elefantes blancos". Los ejemplos que se han aportado en el presente artículo no corren este riesgo al menos en un futuro previsible. Sin embargo, un peligro inherente al "Gran Projets" francés y al Guggenheim de Bilbao es que el coste de mantener estos edificios de alto standing ha llevado en ocasiones a realizar recortes en el apoyo a iniciativas más participativas de carácter local que, a un coste mucho más reducido, podrían resultar más sostenibles a largo plazo.

Para abordar este primer dilema es necesario entender un segundo "dilema económico" que pone de manifiesto el difícil equilibrio entre estimular el consumo cultural, el cual proporciona beneficios inmediatos en lo que se refiere a implicación de la comunidad y atracción de turistas, y apoyar la producción cultural, lo cual requiere tiempos de realización más largos pero resulta un enfoque más eficaz para garantizar un grado de control sobre la economía local y su sostenibilidad a largo plazo. Tras una década intentando recuperarse del deterioro industrial y de una excesiva confianza en la producción, es comprensible que la ciudad orientada al servicio aspire a sobresalir por su oferta de servicios públicos para el consumo. Esto se ve reforzado en el contexto de una economía global, con la tendencia hacia la acumulación de la producción de bienes culturales en unas cuantas mega-ciudades y hacia la creación de una creciente red de segundas ciudades dependientes. Sin embargo, las ciudades que aspiran a establecerse como centros culturales vibrantes y a atraer a las "clases creativas", según señala Florida (2002), necesitan retener ciertos niveles de autonomía en lo que se refiere

a provisión cultural, ya sea mediante infraestructuras para respaldar la producción del arte tradicional (estudios de artistas, lugares de calidad para representaciones) o mediante industrias creativas en rápida expansión. En Glasgow 1990, la generosa aportación para presentar actuaciones culturales de primera clase durante el año de los eventos no estuvo acompañada por inversiones en nuevos estudios de música o cine ni en centros de diseño y moda, por nombrar tan sólo unas pocas de las áreas a través de las cuales la ciudad pretendía reinventarse a sí misma<sup>5</sup>.

Por último, todos los casos aquí analizados revelan una dificultad para abordar el "dilema espacial" o el reto de proveer tanto para el centro de la ciudad como para las zonas periféricas y evitar el peligro de aburguesamiento. Glasgow 1990 ofrece un excelente ejemplo de una amplia distribución geográfica de actividad cultural, incluidas las áreas más desfavorecidas de la ciudad, pero no ha conseguido establecer estructuras sostenibles para mantener este equilibrio una vez acabado el CEC. Barcelona ha conseguido mantener un equilibrio geográfico en lo que a provisión cultural se refiere pero éste ha tenido lugar a costa de sustituir vecindarios con bajos ingresos por otros de alta gama. Una limitación común ha sido la incapacidad de utilizar las inversiones en emblemas culturales para mejorar las condiciones de comunidades locales desfavorecidas. En su lugar, estas inversiones se han utilizado para renovar o embellecer zonas previamente en ruinas o sin atractivo para conseguir así la reubicación de grupos con altos ingresos al tiempo que se empuja a los grupos con ingresos más reducidos hacia zonas marginales.

La incapacidad para superar estos dilemas identificados desde hace tiempo sugiere que existen ciertas contradicciones no resueltas dentro de los enfoques actuales de la política cultural urbana. Esto se debe a la relación desequilibrada entre las prioridades económicas y las culturales en la política urbana. La tesis de que la cul-

tura tiene una dimensión económica ha provocado la idea errónea de que existe una convergencia armónica de ambas esferas que se materializa en la política cultural contemporánea. Por el contrario, los casos estudiados revelan que las políticas culturales urbanas están supeditadas al razonamiento de estrategias de desarrollo económico más ambiciosas y fáciles de controlar.

Para asegurarnos de que las políticas culturales aprovechen al máximo el papel que deben y pueden desempeñar en ciudades contemporáneas, es necesario llevar a cabo una revisión de la terminología que en la actualidad se utiliza. Resulta crucial ampliar aún más las atribuciones de la política cultural de manera que se aborde la compleja y multifacética naturaleza de la cultura urbana. Bianchini (1999) sugiere que sólo puede hacerse posible mediante el cambio radical de nuestra idea de cómo planear y desarrollar políticas en las ciudades.

Lo que los diseñadores y responsables urbanos... necesitan en la actualidad es, quizás, la creatividad del artista.... Es decir, creatividad para ser capaces de sintetizar, de ver las conexiones entre los entornos natural, social, cultural y económico y comprender la importancia no sólo de las infraestructuras "tangibles" sino también de las "intangibles".... El conocimiento sobre cómo utilizar las infraestructuras intangibles [rutina diaria de trabajo y juego, rituales locales, ambientes y atmósferas, sentimiento de pertenencia de la gente] es crucial para implementar con éxito las políticas... (Bianchini, 1999, pp. 42-43)

Siguiendo los argumentos existentes en torno al concepto de planificación cultural, se requiere una idea más holística y flexible de la política cultural que informe tanto la noción actual de una esfera artística como las esferas económica, política, social, educacional y medioambiental de las ciudades. En este sentido, los responsables de las políticas culturales han de ser ambiciosos en sus enfoques, de la misma manera que lo son los organismos turísticos y

las agencias de desarrollo en su búsqueda del marketing urbano impulsado por la cultura y la marca cultural. Sin embargo, en lugar de propiciar un enfoque experto de arriba hacia abajo, como ha sido generalmente el caso en los ejemplos aquí analizados, el énfasis debe estar en la creación de una plataforma para las comunidades locales que incluya tanto al ciudadano medio como a las autoridades y agencias especializadas para expresar sus opiniones y expectativas y para controlar el proceso de toma de decisiones. El objetivo final es, pues, retener el "control local", forjando una "identidad local" y un "sentimiento de pertenencia a un lugar" (Stevenson, 1998, p. 103) y evitar así el sentimiento de alienación, de tergiversación y de falta de propiedad que rodea a la mayoría de los enfoques actuales de la regeneración y marca urbana y que les lleva a no ser originales, ni creíbles, ni sostenibles a largo plazo.

Es preciso, asimismo, abogar por una planificación cultural que no esté necesariamente sometida a los imperativos económicos. Para ello, es crucial desarrollar técnicas para evaluar los impactos y legados culturales como alternativa a técnicas más establecidas y claramente predominantes con el fin de evaluar los impactos económicos inmediatos. Parte del problema actual es que los responsables y encargados de las políticas urbanas se rigen plenamente por las pruebas aportadas mediante los estudios de impacto económico y físico puesto que existe una absoluta falta de pruebas convincentes sobre los impactos culturales y sociales. De hecho, tal y como ocurre en el caso de las definiciones de política cultural, los propios términos tienen definiciones demasiado amplias y son realmente difíciles de medir. Para cambiar esta tendencia, iniciativas como la de la CEC han de poner un énfasis mucho mayor en el valor que aporta controlar el efecto a largo plazo que produce el ser anfitrión de un evento cultural y asegurar la amplia distribución de los hallazgos y del conocimiento y la experiencia (*know-*

how). Este proceso se beneficiaría de un enfoque coordinado a nivel de la UE que permitiera el establecimiento de nuevos modelos comparativos de análisis cultural como ya es el caso en otras áreas de investigación urbana.

Los distintos argumentos y situaciones descritos en el presente artículo se podrían resumir en una serie de lecciones clave. Los creadores de políticas culturales y los responsables de la planificación urbana tanto del Reino Unido como de cualquier otro lugar se beneficiarían si las tuviesen en consideración cuando se embarquen en grandes proyectos de desarrollo urbano, ya sea en la organización de grandes eventos culturales o infraestructuras emblemáticas<sup>6</sup>.

- En primer lugar, resulta crucial que las inversiones de capital y los proyectos para edificios sean sostenibles y cuenten con planificación de gastos a largo plazo desde el principio.
- Asegurar que se implique en las consultas a todos los niveles de la comunidad evitando así que predomine el enfoque de arriba hacia abajo en la toma de decisiones.
- Asegurar que las inversiones culturales no se consideren simplemente como una importación de productos con clase a nivel mundial, sino que faciliten la creación y producción sostenible de la cultura local tanto para el consumo local como para la exportación cultural.
- Asegurar que las inversiones culturales estén asociadas a las gentes y a las comunidades, invirtiendo tanto en ellas como en su entorno en lugar de correr el riesgo de dejar a las personas atrás cuando se produce un cambio de entorno.
- Y por último, asegurar que las inversiones culturales sean evaluadas y medidas por su impacto cultural además de por su impacto económico y

regenerativo. Esto último requiere un apoyo creciente al desarrollo de estudios longitudinales que monitoricen la progresión de impactos y legados a largo plazo -más allá de los primeros cinco años.

Tal y como indicábamos al principio de este artículo, el Reino Unido se encuentra, en la actualidad, en una posición particularmente buena para reforzar el papel de las políticas culturales urbanas y la planificación en el contexto de los grandes eventos. Sigue vigente el argumento de que la cultural tiene una importante dimensión económica y puede ser un catalizador para la regeneración urbana y la regeneración de la imagen. El reto es colocar a la cultura más cerca del centro de la ecuación y utilizarla no como un instrumento temporal -convertido en producto básico- para fines externos, sino como un objetivo en sí misma que puede desarrollar todo su potencial a largo plazo como marca de verdaderos centros urbanos únicos.

## REFERENCIAS

- Ashworth, G. J. y Voogd, H. (1995) *Selling the City: Marketing Approaches in Public Sector Urban Planning* (London, Wiley).
- Balibrea, M. P. (2001) Urbanism, culture and the post-industrial city: challenging the 'Barcelona model', *Journal of Spanish Cultural Studies* 2(2), pp. 187-210.
- Bianchini, F. (1990) Urban Renaissance? The Arts and the Urban Regeneration Process, en: S. Macgregor y B. Pimlott (Eds) *Tackling the Inner Cities: The 1980s Reviewed, Prospects for the 1990s*, pp. 215-250 (Oxford, Clarendon Press).
- Bianchini, F. (1993) Remaking European cities: the role of cultural policies, en: F. Bianchini y M. Parkinson (Eds) *Cultural Policy and Urban Regeneration: the West European Experience*, pp. 1-19 (Manchester, Manchester University Press).
- Bianchini, F. (1999) Cultural planning for urban sustainability, en: L. Nyström y C. Fudge (Eds) *Culture and Cities. Cultural*

- Processes and Urban Sustainability, pp. 34–51 (Stockholm, The Swedish Urban Development Council).
- Bianchini, F. y Parkinson, M. (Eds) (1993) *Cultural Policy and Urban Regeneration: the West European Experience* (Manchester, Manchester University Press).
- Booth, P. (1996) The role of events in Glasgow's urban regeneration, *Strathclyde Papers on Planning*, No. 30, Glasgow, University of Strathclyde.
- Castells, M. (1989) *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process* (Oxford, Blackwell).
- Castells, M. (1996) *The Rise of the Network Society* (Oxford, Blackwell).
- DCMS (2001) *Creative Industries. Mapping Document* (London, Department of Culture, Media and Sport).
- DTI (2001) *Business Clusters in the UK. A First Assessment* (London, Department of Trade and Industry).
- EC (2004) *European Capitals of Culture, Culture – European Commission* [online] [http://europa.eu.int/comm/culture/eac/other\\_actions/cap\\_eu/cap\\_eu\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/culture/eac/other_actions/cap_eu/cap_eu_en.html).
- Evans, G. (2003) Hard-branding the Cultural City. From Prado to Prada, *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(2), pp. 417–440.
- Florida, R. (2002) *The Rise of the Creative Class* (New York, Basic Books/Perseus).
- Gómez, M. (1998) Reflective images: the case of urban regeneration in Glasgow and Bilbao, *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(1), pp. 106–121.
- Harvey, D. (1989) *The Urban Experience* (Baltimore, The Johns Hopkins University Press).
- Kearns, G. & Philo, C. (Eds) (1993) *Selling Places: the City as Cultural Capital, Past and Present* (Oxford, Pergamon).
- Kong, L. (2000) Culture, Economy, Policy: Trends and Developments, *Geoforum*, Special issue on Cultural Industries and Cultural Policies, 31(4), pp. 385–390.
- Landry, C. (2000) *The Creative City: a Toolkit for Urban Innovators* (London, Earthscan).
- Miles, M., Hall, T. & Borden, I. (Eds) (2000) *City Cultures Reader* (London, Routledge).
- Myerscough, J. (1994) *European Cities of Culture and Cultural Months* (Glasgow, The Network of Cultural Cities of Europe).
- Scott, A. J. (2000) *The Cultural Economy of Cities. Essays on the Geography of Image-Producing Industries* (London: Sage).
- Stevenson, D. (1998) *Agendas in Place: Urban and Cultural Planning for Cities and Regions* (Rockhampton, Rural Social and Economic Research Centre, Central Queensland University Press).
- Tibbot, R. (2002) Culture club. Can culture lead urban regeneration? *Locum Destination Review*, No. 9, Autumn, pp. 71–73.
- Zukin, S. (1982) *Loft Living: Culture and Capital in Urban Change* (Baltimore, Johns Hopkins University Press).
- Zukin, S. (1995) *The Cultures of Cities* (Oxford, Blackwell).

## NOTAS

1 Esta definición incluye artes y medios de comunicación; culturas de juventud, minorías étnicas y otros; patrimonio (incluida la gastronomía, los dialectos...); las percepciones de un lugar desde dentro y desde fuera; el entorno natural y construido; la diversidad y calidad de las actividades de ocio; el repertorio de productos locales y las habilidades artesanas... (Bianchini, 1999, p. 41).

2 Agradezco las sugerencias realizadas por un revisor anónimo para enfatizar este punto.

3 El Consejo Regional de Strathclyde cofinanció las celebraciones de 1990 con un intenso programa social y educacional, que tuvo como resultado un amplio programa comunitario que sobrepasó los límites de las áreas periféricas de Glasgow. Sin embargo, este programa careció de visibilidad durante el año y, en parte debido a la reorganización del gobierno local que tuvo lugar en 1996, no consiguió influir a largo plazo sobre la política cultural urbana de la ciudad.



4 El Consejo Regional de Strathclyde ha estado trabajando en una "Política Cultural Post 1990" para la región desde 1988. Este documento sobre política continuó evolucionando hasta 1993 y debía ser adaptado como política cultural para la nueva -y reestructurada- Glasgow después de 1996. Sin embargo, la iniciativa no pudo sobrevivir a la reorganización del gobierno local que terminó oficialmente en 1997.

5 El apoyo a la producción musical, cine o diseño se ha convertido desde entonces en una prioridad para los servicios de regeneración de Glasgow. Sin embargo, no se dispuso de una adecuada financiación hasta mediados o finales de los noventa y muchos proyectos han sufrido recortes periódicos de financiación.

6 Deseo expresar mi agradecimiento a Matthew Reason por su asesoramiento en este tema.